

MODELOS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL LITORAL. EL CASO DE CARTAGENA

Raquel Rodríguez Alonso

*Profesora asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, UPM, Avda Juan de Herrera, 4
·28040-Madrid raquel.rodriguez@upm.es*

RESUMEN

Entendiendo el sistema litoral, como construcción social, es el resultado de la interacción entre los procesos físicos, la complejidad jurídica y competencial que determina el tipo y ámbito de actuación, y la utilización de la costa como un recurso económico, productivo y cultural (BARRAGÁN, 2004), la presente comunicación pretende revisar los distintos modelos utilizados en su evolución. Para ello se definirán a priori las distintas fases que han dado lugar desde mediados del siglo XIX al espacio actualmente heredado, y se aplicarán a la construcción del litoral de Cartagena, Murcia. Este proceso permitirá señalar los errores o aciertos pasados, analizar el litoral actual y establecer algunos de los principales retos que la futura gestión del espacio deberá asumir: la regeneración ambiental, el cambio climático, la ordenación y gestión del modelo urbano y de las futuras infraestructuras.

1. Introducción

La forma de intervenir en el territorio se ha ido modificando a lo largo de la historia como consecuencia de las necesidades económicas y sociales de cada momento, pero también de la capacidad de comprensión que los poderes públicos, los técnicos y la sociedad han tenido sobre el espacio que transformaban. En este sentido, el litoral a ordenar y gestionar en la actualidad es el resultado de ese complejo proceso de construcción en el que las distintas modificaciones sufridas responden a procesos económicos, sociales y culturales cambiantes y enmarcados dentro de la normativa específica en cada momento.

Entendiendo el sistema litoral como una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad (GÓMEZ OREA, 2007), el objetivo de la presente comunicación será determinar las distintas fases y modelos empleados en la conformación actual del litoral, desde una lectura compleja que tenga en cuenta al menos tres puntos de vista y las relaciones e interacciones entre ellas: los procesos físicos del sistema litoral, la complejidad jurídica y competencial que determina el tipo y ámbito de actuación, y la utilización de la costa como un recurso económico, productivo y cultural (BARRAGÁN, 2004).

2. Método y ámbito espacial de estudio.

Sin embargo, la construcción del litoral no ha sido homogénea ni constante a lo largo del tiempo. Ha estado sujeta a vaivenes económicos y sociales pero también a los cambios en el modelo territorial definido por el marco legal vigente, así como a los reajustes del propio sistema físico. Durante siglos, el sistema físico litoral se autorregulaba y buscaba el equilibrio sin grandes interacciones con el entorno que permanecía prácticamente deshabitado. A partir de mediados del siglo XIX, la producción del espacio se basa en la explotación de los recursos que el litoral proporciona, provocando, consecuentemente, un cambio radical en la relación entre la sociedad y el medio, pero también una necesidad de control sobre dichos procesos de regulación que se verán afectados por el grado de transformación del litoral. Así, la definición de los hitos y las fases en la transformación del litoral permitirá evaluar si han existido o no distintos modelos en la construcción del territorio costero. Por otra parte, este análisis permitirá establecer las necesidades y retos en la actual gestión del litoral, entendida como oportunidad para un nuevo cambio de paradigma.

2.1. Fases en la construcción del litoral

Entendiendo que el sistema administrativo y legal es la charnela entre las demandas y presiones del sistema productivo sobre el territorio y las transformaciones reales que finalmente se producen en el sistema físico, para la definición de las distintas fases se han tomado como referencia los principales hitos legislativos en materia de costas. Se parte así de la hipótesis de que la reforma de la normativa responde a un nuevo modelo en la forma de ordenar, gestionar e intervenir en el territorio, donde se modulan las pautas pero también la intensidad en la intervención, así como la modificación en la lectura que la propia sociedad hace del litoral. En el mismo sentido, las crisis económicas provocan la ralentización de la actividad productiva y, consecuentemente, de las transformaciones en el territorio. Ponen de manifiesto los principales errores o puntos débiles del modelo anterior, y sirven para establecer, en principio, un cambio de paradigma en la lectura y gestión del litoral. Las fases quedarían definidas como se describe a continuación (Fig. 1).

- **El redescubrimiento del litoral** (Finales del S.XIX- Años 50). La Ley de aguas de 1866 recuperará el concepto de dominio público desde el derecho civil moderno, coincidiendo el reposicionamiento del litoral dentro del conjunto del territorio.

- **Despegue económico y destrucción ecológica** (Años 60 y 70), caracterizados por el gran desarrollo económico y urbano que afectará especialmente al litoral, así como por la aprobación de la primera Ley de Costas.
- **El valor ambiental del litoral.** La primera etapa democrática que se iniciará con la Constitución Española de 1978, así como por la introducción del valor ambiental del litoral en el discurso político, económico y legal, cuyo principal exponente será la Ley de Costas de 1988.
- **El divorcio entre la costa y las políticas urbanísticas.** La consolidación del estado de las autonomías, marcada por la división de competencias dentro de la gestión y ordenación del litoral, y confirmada por las Sentencias del Tribunal Constitucional en materia de costas, pero también en materia de suelo y ordenación urbanística. Coincidirá con el último boom inmobiliario desarrollado desde finales de los años 90. La última reforma de la Ley, en 2013, podría ser considerada como uno de los hitos finales que marcan el inicio de la fase actual.

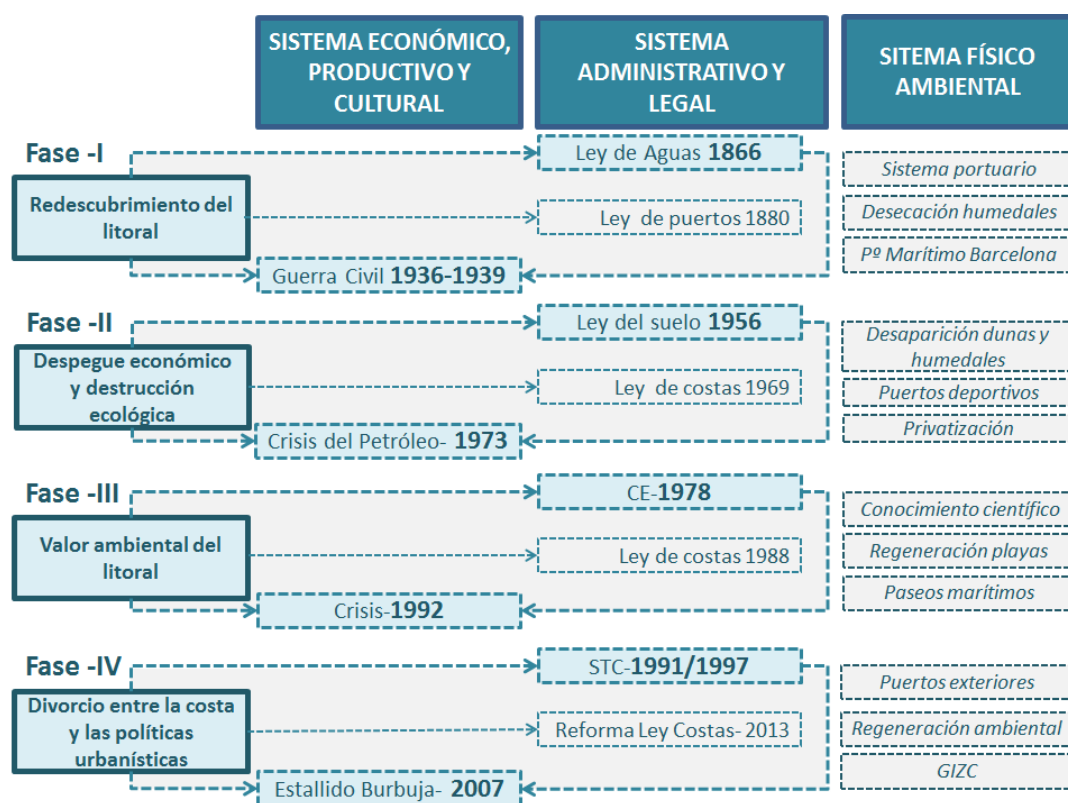


Fig. 1. Principales hitos en la construcción del litoral. Elaboración propia

2.2. Ámbito espacial de análisis.

Las fases y modelos desarrollados en cada una de ellas se han contrastado utilizando un estudio de caso. Entre los 14 municipios situados en la costa mediterránea peninsular, entre Portbou (Girona) y Tarifa (Cádiz), que contaban con más de 100.000 habitantes en 2011, Cartagena cumplía una serie de premisas que hacían óptima su elección: un núcleo de población de cierta relevancia con carácter previo al desarrollo urbano producido durante las décadas de los 60 y 70; una costa diversa geomorfológicamente; actividades económicas diversas y estuvieran vinculadas a la explotación de los recursos litorales; y un puerto de interés general.

Cartagena y La Unión abarcan el tramo de costa situado entre la Rambla de Valdelentisco que desemboca en la Bahía de Mazarrón en el límite oeste del término municipal de Cartagena, y la Rambla del Albujón que desemboca en el Mar Menor en el límite con Los Alcázares y Torre Pacheco, incluyendo el tramo de la Manga que pertenece a Cartagena, entre cabo de Palos y la Urbanización Arpón en San Javier (Fig. 2). Con una longitud de 150 km de costa, ocupan una superficie de 582,87 km². El frente costero se divide entre la llanura sedimentaria del Campo de Cartagena, de la que forma parte el Mar Menor, y las estribaciones del Sistema Bético, la Sierra de Cartagena (DGPSM, 1977). Gran parte de la línea de costa está compuesta por altos acantilados, desarrollados entre el Cabo de Palos y la Punta de la Azohía, donde aparecen sierras litorales como el Monte de las Cenizas, la Sierra de La Fausilla, o el Cabezo Roldán y la Sierra de la Muela. En el centro del frente acantilado se sitúan la Bahía de Cartagena y la Bahía de Portmán, cuyo origen obedece a la explotación romana de las minas del entorno y su utilización como puerto para el transporte de minerales. Al norte de Cabo de Palos se encuentra uno de los humedales más singulares del litoral mediterráneo, el Mar Menor, cuyo frente interior está ocupado por la gran llanura agrícola del Campo de Cartagena. Además de la alta proporción de costa acantilada, Cartagena cuenta con 37,3 kilómetros de playas (MAGRAMA, 2014), siendo el municipio con mayor

longitud de playa de toda España después de Almonte en Huelva (49,2 Km). A lo largo del tramo de análisis, se mezclan largas playas, localizadas mayoritariamente al este, en el entorno del Mar Menor y la Manga, y al oeste en la ensenada de Mazarrón, con pequeñas calas encajadas entre los acantilados y no siempre accesibles a pie. Otro rasgo distinto del litoral analizado, es la ausencia de cursos de agua permanentes. La red hidrográfica está formada por ramblas de corto recorrido, sobre todo en el área de la Sierra de Cartagena. Dentro de la llanura sedimentaria del Campo de Cartagena, muchas de las ramblas desembocan en los humedales y salinas existentes al pie del Mar Menor.

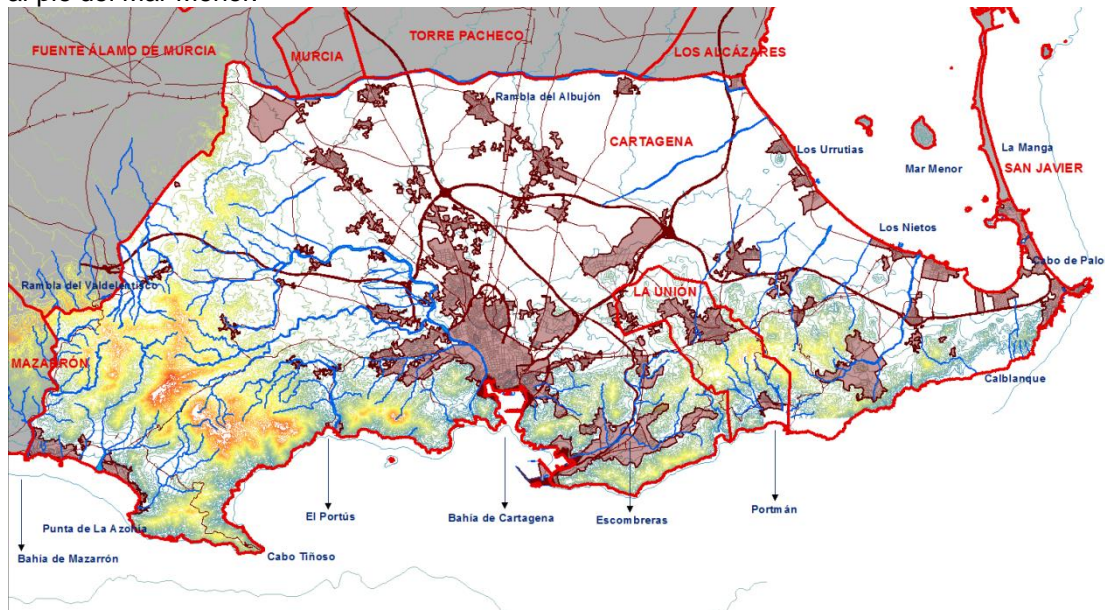


Fig. 2. Ámbito de análisis. Elementos básicos de la estructura territorial. Elaboración propia a partir de la cartografía digital del IGN.

3. Resultados. Modelos en la construcción del litoral

Tres elementos han caracterizado el desarrollo económico de Cartagena y La Unión: los importantes altibajos económicos vinculados al abandono o declive de la actividad motor, y a las revueltas políticas y sociales (Cantón o Guerra Civil); su situación periférica dentro de la península ibérica y, por tanto, su alta dependencia de las infraestructuras; y la escasez de agua en una región con un régimen pluviométrico muy bajo, y amenazada por el fenómeno de la gota fría.

3.1. El redescubrimiento del litoral en Cartagena

La diversidad geomorfológica en el litoral de Cartagena ha favorecido, desde la antigüedad, el desarrollo de usos y actividades muy diversas que han convivido o competido por el espacio litoral. La capacidad de abrigo natural del puerto está en el origen de su explotación como base militar desde el siglo XVI lo que dará lugar a la instalación de un extenso sistema de torres defensivas a lo largo de toda la costa (RUBIO PAREDES, 2000). Su objetivo era vigilar y avisar sobre los posibles avistamientos de naves moras y berberiscas con intención de atacar o desembarcar en la costa. En 1765, el sistema de torres se extendía dentro desde la Torre del Pinatar en el extremo norte de la Manga del Mar Menor, hasta la Torre de Santa Elena en la Azohía. Con las innovaciones tecnológicas desarrolladas desde el siglo XIX las torres son sustituidas por baterías (GÓMEZ VIZCAINO, 2007), permitiendo su concentración en puntos estratégicos, como el tramo situado entre El Portús y el Arsenal, al oeste del núcleo principal, Cabo Tiñoso o La Chapa, liberando importantes franjas del litoral que serán rápidamente invadidas por otros usos.

A mediados del siglo XIX el sector de la minería y la fundición toman el relevo del uso militar como impulsor de la economía local. La liberalización de la explotación de la galena de Gádor en 1821, y el descubrimiento del filón Jaroso en la Sierra Almagrera en 1839 fomentaron la implantación de las primeras fundiciones en la provincia de Almería y Murcia, cuyo objeto primero era beneficiar los plomos de Almagrera y copelar la plata que contenían. Una vez instaladas, se usaron para tratar los escoriales del tiempo de los fenicios, púnicos y romanos (LÓPEZ MARTORELL, 2010). Entre 1849 y 1868, la exportación del plomo llega a suponer el 8.41% del valor total del comercio exterior gracias a las minas de Cartagena y Almagrera, ascendiendo hasta el segundo puesto en el ranquin nacional, después del vino (NADAL, 1975). En 1901, la actividad minera copa todo el territorio de la Sierra, extendiéndose desde el puerto de Cartagena hasta la ribera del Mar Menor (LANZAROTE, 1910).

El sector sufrirá importantes crisis durante su desarrollo. La más importante se desarrolla en 1916, durante la primera Guerra Mundial, con el incremento en el precio de los fletes que afectaba particularmente a España y la

inseguridad en el transporte marítimo. Sólo se salvan las grandes compañías todas ellas de capital extranjero (NADAL, 1975).

El impulso económico del sector minero, la reforma del puerto y su consolidación como infraestructura de interés general de primer orden favorecen, a finales del siglo XIX y principios del XX, la evolución de un incipiente sector industrial, de la aparición de los primeros asentamientos urbanos de veraneantes al pie del Mar Menor (Los Nietos, Los Urrutias y Cabo de Palos), y de la agricultura de regadío, iniciándose el cultivo de hortalizas para consumo local, para su exportación a Madrid y Barcelona, a partir de la construcción del ferrocarril (1863), y para la incipiente industria conservera (CESIS, 1970). A finales del siglo XIX se aprueba el proyecto de Ensanche reforma y saneamiento de Cartagena que plantea el desarrollo de la ciudad sobre los terrenos del Almarjal. Considerado como principal elemento insalubre foco de las epidemias que había sufrido la ciudad, se propone su desecación, nivelación y urbanización, constituyendo la primera propuesta de transformación del sistema físico, junto con los desmontes realizados para la construcción de las escolleras del puerto (RAMOS BASCUÑA et al., 1897).

3.2. Desarrollo económico y destrucción ecológica

El desarrollo económico producido en España entre los años 50 y la crisis del petróleo se refleja en Cartagena en la implantación de un modelo económico que apuesta por la diversidad de actividades económicas vinculadas al litoral. Las actividades en declive, minería y defensa, y las que están en auge, industria, agricultura y turismo, conviven y se reparten el espacio litoral. La consolidación de estos tres sectores se produce durante las décadas de los 60 y 70, con un marco legal redactado sin ninguna integración, basado en principios jerárquicos y, en muchas ocasiones, contradictorio. Dos de los puntos negros del Mediterráneo español (Bahía de Portmán y Manga del Mar Menor) tienen su origen en las políticas desarrolladas durante estos años y siguen sin solución, a pesar de los múltiples intentos de gestión por parte de distintas escalas de la administración.

En 1947 se funda la empresa nacional Bazán de construcciones navales militares S.A. que incluye las instalaciones militares de los antiguos departamentos marítimos, Cartagena, Ferrol y San Fernando, apostando por revitalizar la actividad vinculada a Defensa. A partir de 1950, las nuevas técnicas empleadas en la explotación minera permitirán que el sector viva un nuevo momento de apogeo, siendo fundamental la aparición de los lavaderos de flotación. Esta última solución es la que permite que en 1965 se inaugure la segunda ampliación del Lavadero Roberto cuyos vertidos se depositan directamente en la Bahía de Portmán. Se estima que entre 1957 y 1990 los residuos alcanzaron los 57 millones de toneladas, de las cuales 30 estarían depositadas en la Bahía y el resto esparcidos por la plataforma litoral (MARTOS MIRALLES, 2001). Dichos vertidos hacen avanzar la línea de costa 650 metros hacia el mar con un relleno formado por materiales estériles, pero también por sustancias altamente peligrosas que no pueden removerse ni lavarse. A pesar del aviso temprano de los pescadores de la zona (LÓPEZ MARTORELL, 2010) y del recurso interpuesto por el Ayuntamiento contra Peñarroya, el fallo judicial da la razón a la empresa en 1972. En 1978, el Estado permite una segunda ampliación del lavadero, que se mantendrá en funcionamiento hasta el 31 de marzo de 1991. En el origen del abandono de la actividad minera por parte de Peñarroya se encuentra un proyecto urbanístico cuyo objetivo era la reconversión turística de la zona con la construcción de un campo de golf, viviendas secundarias y sector hotelero asociado. Nunca llegó a desarrollarse.

Aunque la introducción del regadío en el campo de Cartagena se inicia gracias a la aplicación de la máquina de vapor para la captación de aguas subterráneas (CESIS, 1970), su consolidación se produce a partir de los años 50, gracias a dos grandes infraestructuras inauguradas durante este periodo: el canal de Taibilla en 1945 y el Trasvase Tajo-Segura en 1979, ya previsto en el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 con el objetivo de acabar con el desequilibrio hidrográfico entre la vertiente atlántica y mediterránea. Tanto en 1933 como en 1971 el agua es entendida como un factor de producción, prevaleciendo la eficiencia en su asignación. Así, en 1933, se entiende que las actividades a potenciar son la agricultura de exportación y alto rendimiento, y el sector turístico ligado al litoral. La ley de aprovechamiento conjunto Tajo-Segura de 1971 determina que las aguas deberán utilizarse allí donde sea más beneficiosas económica y socialmente para el conjunto de la Nación (MELGAREJO MORENO, 2003). Esta concepción sienta las bases para la competencia por el suelo y el agua entre la agricultura y otras actividades, especialmente el turismo.

Al igual que en el uso agrícola, la llegada del agua a Cartagena en 1945 a través del Canal de Taibilla resulta fundamental para el desarrollo de la industria local. En 1942, nace la empresa Nacional Calvo Sotelo, origen de la Refinería de petróleo. En Julio de 1948, se firma un acuerdo entre INI, CEPSA y la Caltex Oil Products Company para crear una sociedad mixta de refinado de petróleo que entra en funcionamiento en 1950. A finales de los 50, se construye la central térmica y en 1963 el primer complejo petroquímico destinado a la fabricación de fertilizantes. En 1970, la central termoeléctrica de Escombreras sigue siendo la mayor de España, y la electricidad que genera abastece tanto al noreste como al sur de la península. REPESA refina 8,9 toneladas de crudo y produce 8,2 millones de derivados de petróleo (gasolina, gasoil y diésel, fuel-oil y gases licuados). Abastece al 50% del mercado nacional y exporta más de 1 millón de toneladas de derivados.

La apuesta nacional por el turismo de masas como sector económico estructural favorece un intenso desarrollo urbano no solo al pie del Mar Menor, sino también a lo largo de la Manga donde en 1965 se abren los primeros hoteles y bungalows. El uso turístico, que ocupará aquellos ámbitos deshabitados y sin uso al borde del mar que no tenían una clara función económica todavía, se apoyará en dos grandes infraestructuras: el proyecto del trasvase y la apertura del aeropuerto militar de San Javier para vuelos comerciales en 1967. Este intenso proceso de urbanización unido a la construcción de puertos deportivos afectan significativamente al proceso de recirculación de aguas entre el Mar Menor y el Mediterráneo, poniendo en riesgo el ecosistema existente en la laguna interior, único en el Mediterráneo.

La primera ley del suelo, aprobada en 1956, dará pie a la redacción del primer Plan General en Cartagena en 1961. Dicho documento avala la diversidad de usos productivos dentro del municipio, reservando el Campo de Cartagena para actividades agropecuarias, la Sierra de Cartagena y La Unión y Escombreras para el uso industrial y minero, y el entorno de Los Nietos, Los Urrutias y Cabo de Palos para el desarrollo turístico. Sin embargo, el impulso a este sector vendrá de la mano de dos nuevos textos legislativos: la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional (CZITN) y la Ley de Puertos Deportivos, de 26 de abril de 1969. En Cartagena se aprueban 5 Centros de Interés Turístico Nacional, ninguno de ellos previsto en el planeamiento general. Dos de ellos se desarrollarán en la Manga del Mar Menor (Hacienda La Manga y Hacienda Dos Mares), un tercero al pie de las salinas de Marchamalo (Playa Honda) y los dos últimos en la Bahía de Mazarrón, al oeste del municipio (San Ginés y El Mojón). Además de estas 5 zonas, entre 1965 y 1981 se plantean otros 9 desarrollos en el litoral no previstos en el planeamiento general. Cuando se inicia el proceso de revisión del PGOU, de las 31.010 viviendas nuevas previstas o en ejecución para la totalidad del municipio, 18.271 se situaban en el litoral, 15.870 de ellas en el entorno del Mar Menor y La Manga. De los 9 puertos deportivos existentes en la costa de Cartagena, 7 se construyen entre 1956 y 1981.

La gran transformación del sistema físico litoral de Cartagena se produce durante este periodo. Además del aterramiento de la Bahía de Portmán y de la profunda transformación de la restinga del Mar Menor, la modificación de la línea de costa y de los procesos litorales es muy intensa: la colmatación de la primera línea de costa en las áreas de playa, que había permanecido virgen hasta ese momento con excepción de Cartagena y los barrios extramuros de Santa Lucía y La Concepción, constituyendo un fuerte obstáculo en las condiciones naturales de escorrentía, intercambio, vegetación, viento, etc; la contaminación térmica de las aguas y de la atmósfera en el entorno del valle de Escombreras, cuyo topónimo surge por la cantidad de “escombro” (aleche) que existía en los alrededores de la isla en época romana (CASAL MARTÍNEZ, 1933); el bombeo y extracción intensiva de aguas subterráneas que provoca el desequilibrio hidrostático y la salinización de los acuíferos en las inmediaciones de la costa como consecuencia de la agricultura de regadío y de la ausencia de infraestructuras urbanas en muchos de los desarrollos planteados; la construcción de puertos, carreteras, y paseos marítimos, etc, sin tener en cuenta la dinámica morfo-sedimentaria del sistema litoral; y los constantes vertidos urbanos e industriales incontrolados afectando a la calidad de las aguas y al equilibrio de los ecosistemas marinos.

3.3. El valor ambiental del litoral

En las décadas de los 80 y los 90, el valor ambiental del litoral se introduce en el marco legal como reacción al modelo económico y político desarrollado en el periodo anterior, en un contexto de crisis económica y estancamiento de la población. En 1987 la nueva estructura administrativa empieza a dar sus frutos. Se aprueba el Plan Especial de Calblanque, convirtiendo el tramo de costa situado entre el Cabo de Palos y la Bahía de Portmán en el primer espacio natural protegido de la Región de Murcia. En desarrollo del artículo 10 del estatuto de autonomía, se redacta y aprueba la Ley 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor que establece las herramientas necesarias para salvaguardar y ordenar uno de los espacios litorales más singulares del Mediterráneo español, aunque solo se ponen en marcha los planes de saneamiento previstos antes de su derogación por la primera ley de suelo autonómica en 2001. Se revisa y aprueba el Plan General de Cartagena que permite la protección del 77% del territorio incluido en el planeamiento municipal, incluida la franja costera del Mar Menor que no había sido urbanizada durante el periodo anterior. El Plan estructura todas sus propuestas de acuerdo a las actividades económicas existentes, coincidiendo en gran parte con la propuesta del PIDU, y revisa el modelo de desarrollo urbano heredado intentando orientar el futuro crecimiento hacia las actividades industriales y agrícolas.

A la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, la costa de Cartagena y La Unión está deslindada casi en su totalidad. La revisión de acuerdo a la nueva normativa se inicia en 1994, y en 2011 estaba prácticamente acabada. Supone un importante incremento de la protección a través de la inclusión de nuevos elementos dentro del DPMT: las dunas de las Amoladeras, las salinas de Marchamalo y del Rasall, la playa del Gorguel, Cabo de Palos, Cabo Tiñoso, Islas del Mar Menor, etc. El esfuerzo por la protección del litoral iniciado con la Ley de Costas se complementa fuera del ámbito de influencia con la aprobación de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que incluye el primer listado de espacios naturales protegidos de la provincia. En Cartagena quedan declarados el Parque Natural de Calblanque, Monte de las

cenizas y Peña del Águila, cuyo Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se aprueba definitivamente en 1995, el Paisaje Protegido Espacios abiertos e Islas del Mar Menor; y el espacio natural de La Muela y Cabo Tiñoso. En desarrollo de dicha ley, se redactan las Directrices de Ordenación territorial de la Bahía de Portmán y la Sierra minera, documento que pretende la restauración ambiental del territorio afectado por el uso minero recientemente abandonado, y la búsqueda de un nuevo modelo productivo que permita integrar dicho área en el sistema urbano y económico del entorno. Sin embargo su aprobación se produce el 26 de mayo, 2 días antes de las elecciones autonómicas que cambiarán el gobierno en el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma.

La reconversión industrial de los años 80 afectará no sólo a la industria situada en Escombreras sino también al Empresa Nacional Bazán, paralizando el desarrollo industrial. Mientras que el turismo y el sector inmobiliario se recuperan, cambiando el modelo elitista, con una importante red hotelera, previsto originalmente. Así, la gran mayoría del suelo en carga se acaba ocupando por viviendas secundarias, hasta llegar al estándar de más de 4 viviendas por cada habitante en el Rincón de San Ginés, diputación que agrupa la mayor parte de los asentamientos turísticos del litoral este. La regeneración del litoral apuesta por este mismo modelo. Dentro de la primera batería de actuaciones previstas desde la administración pública, diez se realizan sobre tramos litorales del caso de estudio, destacando la regeneración de las playas en las colonias de veraneantes tradicionales que acumulan el mayor presupuesto (Los Nietos, Los Urrutias y Cabo de Palos), la habilitación de Cala Cortina como zona de baño próxima al núcleo central y situada dentro del Puerto de Cartagena, así como las actuaciones en las playas de La Manga del Mar Menor. Tanto en el caso de Los Nietos como en Los Urrutias, los núcleos urbanos se habían quedado sin playa, coincidiendo el frente marítimo con las terrazas de las edificaciones. La calidad ambiental de la zona y la calidad de las aguas para el baño es señalada como “nula”. En Los Nietos el proyecto incluye la construcción de un nuevo paseo marítimo, y en Los Urrutias, se construyen múltiples espigones para lograr la sujeción de la nueva playa.

3.4. El divorcio entre la costa y las políticas urbanísticas

Desde finales de la década de los 90 hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria, la revisión del marco legal y los distintos instrumentos estará marcada por el impulso al nuevo desarrollo económico y la divergencia entre los objetivos de las distintas administraciones. La ley del suelo de 1998 considera como susceptible de urbanización cualquier suelo que no tenga condiciones especiales para su protección y dicha reforma queda incorporada a la primera ley de suelo autonómica de 2001. En desarrollo de esta ley se aprueban en 2004 las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral (DPOTL) de la Región de Murcia en las que se establece un modelo de protección del suelo estrictamente ajustado al espíritu de la ley: la protección geomorfológica solo excluye del desarrollo urbano los terrenos cuya pendiente es superior al 50%; basta la clasificación como urbano o urbanizable en el planeamiento general para que el suelo no sea protegido. La apuesta por la industria turística justifica actuaciones que aumentarán significativamente la presión sobre el litoral: autopista de peaje Cartagena-Vera, construcción de equipamientos al servicio del turismo en la mayoría del suelo protegido, nuevo aeropuerto de Murcia, o Marina Cabo de Cope. Este texto deroga las Directrices de la Sierra Minera y la Bahía de Portmán, reduciendo las prolíficas propuestas programadas y presupuestadas de este documento a la regeneración de la Bahía y su recuperación para el uso turístico. El frente del Mar Menor no está incluido dentro de los suelos a proteger y en 2005 se aprueba inicialmente la modificación puntual que hará viable el desarrollo de Novo Carthago sobre las salinas de Lo Poyo. En 2012 se aprueba definitivamente la revisión del Plan General que asume la protección incluida en el DPOTL, lo que supone que la desprotección de 13.000 hectáreas respecto al modelo de 1987, la puesta en carga del 30% del territorio y la previsión de 172.393 nuevas viviendas, lo que significaría multiplicar por 2,5 el parque existente en 2011.

Frente a la ordenación propuesta por la administración autonómica y local, la política de costas desarrollada por el Estado entre 2005 y 2011 mantiene la apuesta por la protección del litoral partiendo de la reformulación de los criterios de intervención: se retoma la regeneración de la Bahía de Portmán; se pone en marcha el Programa de Acción en el área del Mar Menor y se adquieren varias fincas militares para su incorporación al DPMT (Aguilones, Cabo Tiñoso, La Chapa, Cala Cortina y Cabo de Agua). Destacan las demoliciones de viviendas situadas en dominio público y tránsito en el núcleo de Los Urrutias, o del edificio de viviendas construido ilegalmente en dominio público en el frente de Playa Honda. Las intervenciones cuyo objetivo es la recuperación de áreas de gran valor ambiental en suelo no urbanizable son también importantes, destacando la recuperación del ámbito del Saladar de Lo Poyo, de las salinas de Marchamalo y de las Amoladeras. También se recuperan elementos patrimoniales vinculados a la historia de la costa, como la Torre Vigía de Santa Elena, las baterías de costas, o los Baños de la Marrana en Isla Plana. Sin embargo, la crisis paralizó el desarrollo de muchas de ellas que en 2015 todavía quedan pendientes.

5. Discusión y conclusiones. Retos en la gestión del litoral de Cartagena.

Cuatro enclaves del caso de estudio servirán para ilustrar algunos de los retos que se deberán afrontar en la construcción del litoral a futuro. En los cuatro existen proyectos y planes iniciados durante la última fase que han quedado paralizados ya sea por falta de presupuesto económico, por la controversia social que suscitan, por un cambio de modelo en los objetivos y la forma de gestión del territorio, o por procesos judiciales vinculados a la

corrupción urbanística. Y los cuatro cuentan con intensa evolución a lo largo del periodo de análisis que pone de manifiesto la importancia de los tres sistemas señalados, y la necesidad de coordinar la visión y las políticas a desarrollar en el territorio:

- **La bahía de Portmán. La finalidad de la regeneración ambiental.** Dentro de los desastres ecológicos, la bahía se ha convertido en un icono que responde a una forma concreta de gestión del territorio. En apenas 25 años, el sistema económico, productivo y cultural avalado por el marco jurídico en vigor fue capaz de cambiar la configuración completa de la bahía, y a pesar del tiempo transcurrido y de los intentos para dar solución al problema, la situación sigue sin resolverse. Nadie pone en duda la necesidad de regeneración, pero el caso suscita multitud de controversias que, de un modo u otro, el futuro en la gestión del litoral deberá afrontar: la dimensión espacial del problema, y el objetivo de la recuperación de los espacios litorales. La degradación ambiental afecta a todo el territorio en el que se desarrolló la actividad minera. De hecho, los problemas de degradación ecológica raramente se circunscriben a un punto aislado del territorio y, la gran mayoría de las veces, las causas se encuentran situadas fuera del ámbito espacial en el que se pretende actuar. La regeneración ambiental, como uno de los retos principales de la construcción del litoral a futuro, deberá acometerse desde una lectura compleja donde el sistema físico tenga un papel predominante. En este sentido, es preciso señalar que la recuperación de Portmán va asociada a la construcción de un nuevo enclave turístico, similar a los que existen en el resto del litoral mediterráneo español. La regeneración puede y debe plantearse como un objetivo en sí mismo, y la simple recuperación del sistema físico debería ser suficiente para justificar su necesidad. El reconocimiento del papel que la costa juega dentro del conjunto del territorio llevaría a replantear el modelo de litoral que se quiere construir a futuro, repitiendo el esquema del territorio heredado o reformulando su función dentro de la construcción social del espacio.
- **La Manga del Mar Menor. El cambio climático y el futuro de los frentes urbanos en la costa.** Perteneciente al conjunto de áreas urbanas cuya construcción se inicia durante los años 60 y 70 se va colmatando con criterios de diseño que no cumplen siempre las condiciones de calidad que hoy se consideran adecuadas. El grado de saturación y la presión sobre el territorio son muy elevados y las soluciones, que pasan por poner de acuerdo a varios municipios, no son fáciles. Como un largo arenal cuyo ancho es inferior a los 100 metros en muchos puntos, la regulación de la Ley de Costas de 1988 hubiera impedido su urbanización. Pero el texto llega tarde y los documentos de planeamiento no son capaces de poner remedio a la presión inmobiliaria que ya se ha repartido el espacio. Además, su propia configuración conllevará también que los efectos del cambio climático sean más agresivos aún que sobre el resto del territorio. A pesar de la resistencia de la sociedad y los poderes públicos, tal y como demuestra la modificación de la Ley de Costas de 2013, son múltiples los estudios que demuestran que la amenaza es cierta y que las políticas deberían abordar cuanto antes la forma de gestionar los riesgos sobre los intereses económicos y las vidas humanas. Será preciso por tanto abordar el problema con una perspectiva más ambiciosa que plantee, ya no la salvaguarda del tejido existente como se ha hecho desde los años 80, sino la retirada de los elementos que se encuentran amenazados o que impiden que el proceso de equilibrio del sistema físico ayude a frenar los efectos adversos sobre las poblaciones y actividades ubicadas en el litoral. Para que dicha retirada sea posible, es preciso que la sociedad y los poderes públicos sean realmente conscientes del problema y evalúen si el litoral a construir debe seguir apostando por inversiones a corto plazo que intenten parar el mar o si la alternativa pasa por soluciones a largo plazo en las que el reconocimiento de la integridad del sistema físico garantiza la supervivencia del sistema económico, productivo y cultural. En este proceso, la participación y aceptación de todos los agentes implicados en el proceso será fundamental en el desarrollo de la gestión integrada de las zonas costeras, entendida como la herramienta para abordar la futura construcción del litoral.
- **La ribera del Mar Menor. La revisión del modelo urbano y del papel del litoral.** Las primeras colonias de veraneantes que se desarrollaron en Cartagena, Los Nietos y Los Urrutias, se localizaron a lo largo de la ribera del Mar Menor. Durante los años 60 y 70, el número de áreas urbanas y equipamientos vinculados con el uso turístico de las playas se multiplicó. Se inicia así una intensa transformación del frente costero donde la construcción de puertos deportivos ha provocado importantes procesos de erosión, se urbanizan humedales y playas, los vertidos al mar se multiplican y el abastecimiento de agua se produce a través de la explotación de los acuíferos. A diferencia de La Manga, las herramientas de protección llegan más o menos a tiempo. Primero el Plan General de 1987 y posteriormente la legislación autonómica y el deslinde del dominio público marítimo terrestre protegen algunos de los tramos que no están ocupados ni clasificados, conservándose elementos importantes asociados al sistema costero como el saladar de Lo Poyo, el humedal del Carmolí o las salinas de Marchamalo. Las inversiones públicas han sido numerosas dentro de este tramo: en los primeros 80, la Dirección General de Puertos y Costas actúa sobre el frente urbano de Los Nietos y Los Urrutias, afectados por la erosión costera. Entre las últimas intervenciones, encaminadas a la regeneración de áreas naturales, destaca la del saladar de Lo Poyo. Sin embargo, la mejora ambiental se verá contrarrestada por la reducción de la protección y la amenaza de nuevos crecimientos urbanísticos. Desde el año 1990, el Ayuntamiento intenta poner en marcha un nuevo desarrollo en el entorno del saladar de Lo Poyo que finalmente se hará viable con la aprobación definitiva del PGOU de 2012: Novo Carthago incluye la creación de un nuevo campo de golf y la construcción de

5.000 nuevas viviendas. El nuevo núcleo urbano interrumpirá la conexión ambiental entre los ecosistemas terrestres y los marinos, dejando el saladar prácticamente aislado; y ocupará parte del suelo agrícola de regadío que pudo ponerse en marcha gracias al trasvase Tajo-Segura. Finalmente, la operación queda paralizada por procesos judiciales y por la quiebra de la promotora: Novo Carthago es uno más de los casos de corrupción urbanística, en el que están imputados varios cargos políticos de la región. Los avatares en la ordenación de la Ribera del Mar Menor reflejan la presión inmobiliaria a la que ha estado sometido el litoral durante los años de la burbuja, así como la necesidad de que los distintos poderes públicos y agentes colaboren en la construcción del modelo de litoral. Las consecuencias visibles de la crisis son todavía mayores que a finales de los años 70: por el volumen del crecimiento inmobiliario, por la acumulación de presiones y problemas sobre el sistema físico y por el sobredimensionamiento de la demanda estimada. La construcción del litoral en el futuro pasa necesariamente por revisar el modelo urbano heredado, adecuándolo a las necesidades reales de la población y a la capacidad de carga del propio sistema físico, entendido en su sentido amplio: el litoral no puede subsistir a costa de la destrucción de parte de su sistema físico, sean cuales sean los derechos adquiridos sobre el papel.

- **El puerto de Cartagena. Los límites del litoral.** El sobredimensionamiento de la demanda entre 1998 y 2007 afectó no solo a los productos inmobiliarios, también a las infraestructuras. La evolución en la construcción del sistema económico, productivo y cultural ha ido siempre asociada a las transformaciones del sistema portuario: la primera reforma desarrollada durante el siglo XIX, la construcción de la planta petroquímica en Escombreras a partir de los años 50, la reforma del puerto antiguo y la construcción del muelle para contenedores durante los años 80, la reciente ampliación del puerto exterior en Escombreras, y la propuesta de una nueva terminal de contenedores en El Gorguel. Entendidas como generadoras de prosperidad económica, las inversiones en infraestructuras de todo tipo han quedado también fuera de contexto, y los costes de mantenimiento son muchas veces astronómicos. Sin embargo, estos procesos no son siempre reversibles. En primer lugar, por la dificultad de justificar la destrucción de un elemento tan costoso económicamente. En segundo, porque muchas veces la regeneración ya es inviable. En este caso, la reformulación del modelo tal vez pase por la reutilización de lo construido, y, en todo caso, por aprender de los errores. Entendiendo que las infraestructuras siempre suponen un aumento del potencial de uso del litoral, ya sea en número de usuarios, en transporte marítimo y mercancías movidas, o en capacidad de producción, uno de los elementos clave en su evaluación debería ser no solo la demanda sino también la capacidad que tiene el territorio en el que se asienta de absorber más presión de la ya existente. Así, el nuevo modelo de gestión para el litoral debería invertir los términos de la lógica empleada hasta ahora en su construcción: partiendo de las necesidades del sistema físico, las propuestas y regulaciones deberían ir orientadas a procurar su estabilidad e integridad, como única solución para mantener y salvaguardar la riqueza social, económica y productiva que lo caracteriza.

6. REFERENCIAS

- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M., 2004, las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada. Ariel.
- DGPSM, 1977 *Plan Indicativo de Usos del Litoral de Murcia*. Madrid, MOPU. Dirección General de Puertos y Señales Marítimas. Subdirección General de Puertos y Costas y Señales Marítimas. Jefatura Regional de Costas y Puertos de Levante. Consultora EYSER.
- CASAL MARTÍNEZ, F., 1933, Nuevo libro de la ciudad de Cartagena y su término municipal. Comercio-industria, turismo: (guía oficial-segunda época). Cartagena, [s.n.].
- CESIS, 1970. La transformación socioeconómica del Campo de Cartagena inducida por el trasvase Tajo-Segura. Murcia, CESIS.
- GÓMEZ OREA, D., 2008 Ordenación del territorial. Mundi-Prensa.
- GÓMEZ VIZCAINO, A, 2003 Guía Turístico Histórica de los Castillos y fortalezas de Cartagena. (S. XV al XX). Cartagena, Librería Alcaraz.
- LANZAROTE, Carlos, 1919, *Plano de las minas y las vías de transporte del término de Cartagena y La Unión* [Material cartográfico], Archivo Municipal de Cartagena.
- LÓPEZ MARTORELL, M.A. y PÉREZ DE PERCEVAL, M.A, 2010, La Unión. Historia y vida de una ciudad minera, Murcia, Almuzara.
- MAGRAMA, 2014 *Guía de playas* [Material cartográfico y alfanumérico digital].
- MARTOS MIRALLES, P. (Coord.), 2001 Medio ambiente y empleo en la Sierra Minera de Cartagena- La Unión La Unión, Fundación Sierra Minera.
- MELGAREJO MORENO, J., 2003 “Política de aguas y modelos territoriales en el sureste español” en La directiva marco del agua: realidades y futuros.
- NADAL, J., 1975. El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913 Barcelona, Ariel.
- RAMOS BASCUÑA, R., GARCÍA FARIA, P.y OLIVER, F., 1897 “Ensanche reforma y saneamiento de Cartagena” Revista de obras Públicas. Nº 1162.
- RUBIO PAREDES J.M., 2000, Historia de las torres vigías de la costa del Reino de Murcia (S. XVI-XIX). Real Academia Alfonso X El Sabio.